

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Aplicação de recursos em Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino. Um Estudo de caso
do Município do Rio de Janeiro
2002 - 2008**

Fernanda Stiebler
Matrícula nº:104034947

Orientador: Prof. Nelson Chalfun

JANEIRO DE 2010

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Aplicação de recursos em Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino. Um Estudo de caso
do Município do Rio de Janeiro
2002 - 2008**

Fernanda Stiebler
matrícula nº:104034947

Orientador: Prof. Nelson Chalfun

JANEIRO DE 2010

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao Fórum Popular do Orçamento, em especial aos seus coordenadores Luiz Mario Behnken , Ruth Espínola Soriano de Mello, Bruno Lopes, e a consultora, Daniela Faria por todos os ensinamentos, pela paciência e por todo o companheirismo.

Também gostaria de agradecer, meu orientador Nelson Chalfun pela ajuda prestada, além de sua enorme paciência durante todo o processo da monografia.

Por fim, não posso deixar de agradecer, aos meus pais e minha irmã, por todos os momentos vividos, pelo apoio incondicional. E aos meus amigos, sejam aqueles de longa data, que estiveram e sempre estarão presentes em minha vida, ou aos mais novos formados no instituto de economia e fundamentais nesses últimos quatro anos. Obrigada!

RESUMO:

O presente estudo trata do gasto público com educação no Município do Rio de Janeiro de 2002 a 2008, concentrando-se na análise da despesa com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. De maneira específica, este trabalho pretende verificar o cumprimento da legislação referente a esta categoria de gasto no período.

O estudo verifica também o comportamento de alguns indicadores fundamentais da educação, tais como as taxas de analfabetismo e escolaridade.

O estudo conclui que a legislação referente aos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no Município do Rio de Janeiro ao tema não é cumprida.

ÍNDICE

Introdução:	6
CAPÍTULO 1 – A LEGISLAÇÃO REFERENTE À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	7
1.1- <i>O Federalismo e a repartição de competências entre união, estados e municípios</i>	7
1.2- <i>As delimitações do limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE)</i>	9
1.3- <i>Definição dos gastos de MDE</i>	11
1.4 <i>O Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB</i>	13
CAPÍTULO 2: A EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO	16
2.1 <i>Quantitativos de alunos e escolas:</i>	16
2.2: <i>Analfabetismo, Nível de escolaridade e Atraso escolar:</i>	17
2.3 <i>O gasto público do Município do Rio com educação:</i>	20
CAPÍTULO 3: APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO- UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DO RIO D JANEIRO	24
3.1: <i>Legislação referente aos Demonstrativos de Aplicação de recursos em MDE</i>	24
3.2 <i>Os pareceres prévios do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro.</i>	25
3.3 <i>A problemática da contabilização do Ganho do FUNDEB</i>	28
CONCLUSÃO:.....	33
APÊNDICE 1:	35
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

Introdução:

O presente estudo busca verificar se o Município do Rio de Janeiro cumpriu no período de 2002 a 2008, a determinação do artigo nº 212 da Constituição Federal que estabelece a aplicação de 25% da receita proveniente de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

O primeiro capítulo coloca a problemática que envolve a execução deste tipo de gasto. Para tanto, apresenta a legislação referente ao tema, situando-a no bojo das questões relativas ao federalismo econômico, discute os principais problemas referentes aos critérios de classificação das receitas e define os contornos do Fundo de Desenvolvimento e Manutenção da Educação Básica.

O segundo capítulo aborda a questão da educação no Município do Rio, tratando do quantitativo de alunos e escolas, de seus principais indicadores, como analfabetismo e escolaridade, além de apresentar o gasto com educação realizado pela Prefeitura.

O terceiro e último capítulo ilustra as conseqüências dos problemas decorrentes da maneira pela qual o gasto com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino está estruturado no país, apresentando os resultados de aplicação de recursos nesta categoria conforme os critérios utilizados pela Prefeitura, a revisão deste percentual pelo Tribunal de contas, e uma simulação com a correção das manobras contábeis realizadas.

Na conclusão aborda-se a real situação das finanças do Ensino no Município do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 1 – A LEGISLAÇÃO REFERENTE À MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

1.1- O Federalismo e a repartição de competências entre união, estados e municípios

Com a declaração da república no Brasil, em 15 de novembro de 1889, o governo instaura o regime republicano federalista. Duzentos anos mais tarde, o país ainda vive de acordo com as normas de um regime federalista, e desta forma a repartição de competências da Política Pública é feita entre a União, os Estados e os Municípios.

A Constituição Federal (CF) de 1988 e suas leis complementares vão estabelecer as normas desse regime. Cada um dos entes da federação possui constitucionalmente (artigos 23 e 24) suas competências estabelecidas, sejam elas comuns e/ou concorrentes.

Para que estas jurisdições possam ser executadas, a arrecadação de impostos é necessária e para tal a competência para tributar é também constitucionalmente estabelecida.

As receitas dos entes da Federação são provenientes, no caso da União, dos impostos federais e, no caso de estados e municípios, de impostos estaduais e municipais bem como de transferências da União e dos Estados (no caso Municipal de ambos).

Contudo essa repartição da carga tributária nacional é tema gerador de muitas discussões acadêmicas e principalmente políticas.

Ocorre que mesmo com a repartição de parte dos tributos federais, estabelecida no artigo 159 da Constituição federal (estabelece o percentual de transferências destinadas a composição do Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios), a arrecadação desses entes por vezes não condiz com as competências que constitucionalmente devem exercer. Chalfun (2005) ressalta:

“No caso brasileiro, é comum dizer-se que as modificações introduzidas na Constituição de 1988 impuseram aos estados e municípios, principalmente a estes últimos, uma carga de responsabilidades não condizente com sua capacidade gerencial, muito embora o volume de recursos disponíveis tenha aumentado. Na prática, entretanto, a divisão das competências não se traduz automaticamente em uma divisão dos tributos em montante equivalente” (pg.134)

Outro ponto importante é de que no caso brasileiro os critérios adotados para realizar a repartição dos tributos federais, procuram “corrigir” problemas de discrepâncias entre municípios que apresentam realidades muito distintas. O município de São Paulo, por exemplo, possui um Orçamento anual per-capita de cerca de R\$1.800,00 enquanto que Municípios pequenos, principalmente localizados nas regiões Norte e Nordeste, possuem orçamento anual per-capita de cerca de R\$ 180,00.

Dessa maneira, os critérios para as transferências do Fundo de Participação dos Estados e Municípios baseiam-se no número de habitantes de cada município bem como no inverso da renda per capita. Contudo, ainda assim, a capacidade de arrecadação de muitos Municípios é muito baixa, quando este é o ente responsável, por exemplo, por garantir a educação no nível fundamental para toda a sua população.

Outro dado importante é que 75% dos municípios brasileiros comprometem toda sua arrecadação tributária para custear os serviços da União e dos Estados executados no seu território (Bremaeker, 2000, p.25). A maioria destes municípios possui menos de vinte mil habitantes e está localizada distante dos centros urbanos, sendo obrigados a prover tais serviços para a população, uma vez que a União e os Estados não cumprem seu papel.

O debate se concentra em torno dos chamados Municipalistas e Centralistas. Segundo Bremaeker (2008) os primeiros defendem que os municípios deveriam ter um poder de arrecadação maior, ou seja, um volume de transferências da União e dos Estados mais elevado. Esta corrente argumenta que a população está mais próxima do

ente municipal e por isso o atendimento poderia ser elevado o que proporcionaria mais bem estar e eficiência.

Já os Centralistas defendem mais poder de recursos pela União, pois esta seria mais eficiente na gestão do Gasto Público e na prestação dos serviços financiados pelos tributos pagos pela população.

Não se pode negar que a questão da repartição de competências vis à vis a repartição dos recursos constitui o cerne do debate entre Municipalistas e Centralistas, o qual abrange importantes questões associadas ao equilíbrio macroeconômico, mas que se afastam da discussão objeto desta monografia, qual seja o de analisar o cumprimento do que estabelece a Constituição de 1988 em relação aos direitos e deveres de todos os cidadãos e as ações que os entes federativos devem realizar para garantir tais direitos.

1.2- As delimitações do limite mínimo de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE)

A garantia ao ensino bem como a garantia à saúde são dois direitos fundamentais da população e representam importantes espaços de atuação da esfera pública.

No Brasil o ensino tem a organização de seu sistema estabelecido no Artigo 211 da Constituição Federal:

“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino”.

O Parágrafo 1º estabelece a responsabilidade da União para organizar o sistema de ensino na federação:

“§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e

financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”

Nesse mesmo artigo, os parágrafos 2º e 3º estabelecem a atuação prioritária dos Municípios no Ensino Fundamental e educação infantil, e dos estados no ensino médio. O 4º parágrafo estabelece que estados e Municípios devem definir formas de colaboração para assegurar a universalização do ensino gratuito.

O ensino no Brasil deve dessa forma, seguir todas essas normas, independente de quaisquer questões políticas e ou ideológicas.

Como forma de conferir ao ensino a importância de política pública prioritária e para que o gasto público seja realmente voltado para tal atividade, a Constituição estabelece um percentual mínimo de aplicação para cada ente da federação, no artigo 212:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. § 1º - A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir”

Assim, o orçamento de estados e municípios está vinculado diretamente ao gasto que esses entes devem realizar no ensino. É importante ressaltar, no entanto, que esse percentual se refere às receitas de impostos e transferências, não sendo computadas receitas com taxas, operações de crédito, e nem mesmo as receitas patronais (como no caso dos royalties no Estado e nos Municípios do Rio de Janeiro).

Para os Estados, dessas receitas computadas para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) são deduzidas as transferências que estes realizam aos Municípios.

A contabilização dessa receita deve ser classificada seguindo a Lei Complementar nº 4320 que estabelece as normas para a elaboração dos orçamentos públicos. E os quadros demonstrativos do cumprimento desse limite mínimo devem ser disponibilizados bimestralmente para o acompanhamento.

No caso dos municípios, pelo lado da receita, a base de cálculo para aplicação mínima em MDE é formada pela arrecadação com os impostos municipais: o Imposto sobre a Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o Imposto Sobre Serviço (ISS) e o Imposto sobre a Transmissão de Bens Inter-Vivos (ITBI), bem como pelas receitas provenientes de transferências dos Estados e da União, tais como a transferência das quotas do Imposto sobre a propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Além disso, deve ser computada também a arrecadação com juros multas e mora bem como com a dívida ativa desses tributos e transferências. E é necessário também que o ganho líquido do FUNDEB seja incluído nesta base de cálculo, como será enfatizado no decorrer desse estudo.

A exceção é estabelecida para o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e para a Contribuição de Intervenção sobre o Domínio Econômico (CIDE) que não compõem a base de cálculo.

Dessa forma, no lado da arrecadação esta é a base legal para o cálculo do limite mínimo de 25% para aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino por estados e municípios no Brasil.

1.3- Definição dos gastos de MDE

Assim como a receita determinada para a base de cálculo de MDE, a despesa para cálculo da aplicação de recursos tem sua especificação detalhada por meio de leis, decretos e resoluções.

Uma norma importante para a realização do cálculo das despesas é que o mesmo deve ser estabelecido pela despesa liquidada, tendo em vista que a execução do orçamento é realizada em três etapas: empenho, liquidação e pagamento. A decisão administrativa nº 16/2005, da Secretaria do Tesouro Nacional estabelece esse uso da despesa liquidada.

Tal fato ocorre, pois o empenho pode ser cancelado de maneira mais simples, já que esse representa apenas uma intenção de gasto por parte do estado, diferentemente da liquidação que envolve o comprometimento efetivo de recursos para o gasto.

A classificação de uma despesa como sendo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é determinada pela Lei nº 9.394, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). O Artigo 70 desta lei estabelece essas normas:

“Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a”:

“I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação”;

“II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino”;

“III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino”;

“IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando principalmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino”;

“V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino”;

“VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas”;

“VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo”;

“VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.”

Ou seja, as despesas para serem computadas como gasto com MDE devem ser classificadas como as previstas no artigo supracitado.

O orçamento no Brasil é considerado programático-funcional. Dessa forma, é dividido por Programas de Trabalho que descrevem os projetos ou atividades que estão previstas, e por funções de governo, que envolve áreas macro de atuação governamental, tais como saúde, educação, transporte, habitação, etc. A classificação contábil-orçamentária de todos esses conceitos está estabelecida na L.C 4.320.

Dessa maneira, a Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada a cada ano, prevê dotação (alocação de recursos) para cada um desses programas, de acordo com a estimativa da receita. A LOA deve apresentar o quadro com a previsão do percentual que será aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A computação dos gastos com o MDE ocorre de forma anual e é realizada a partir da Prestação de Contas que cada ente deve apresentar após o término do exercício fiscal, que no caso do Brasil corresponde ao ano corrente.

Essa prestação deve conter um quadro demonstrativo da aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento de Ensino. Esse quadro deve demonstrar o índice tanto pela ótica da receita quanto pela ótica da despesa. Assim devem ser apresentadas todas as receitas dos impostos, bem como as transferências, e todas as despesas realizadas dentro das normas supracitadas para cálculo, demonstrando assim o percentual efetivo de aplicação.

1.4 O Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB

Em 1996, através da Emenda Constitucional (E.C) Nº14, foi criado o Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental

(FUNDEF), que pela E.C. n.º 53/06 foi transformando em Fundo de Desenvolvimento de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), passando a incorporar também os anos de alfabetização, além de ampliar a montante de recursos destinado para este fim.

O FUNDEB terá vigência de 14 anos, a partir do primeiro ano da sua implantação. Os percentuais de contribuição dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para o FUNDEB sobre as receitas de impostos e transferências levar-se-ão gradualmente, de forma a atingir 20% em três anos, quando então o FUNDEB estará plenamente implantado (até 2009).

Segundo o Ministério da Educação, as estimativas apontam para um montante de receitas de impostos e transferências dos Estados e Municípios de cerca de R\$ 51 bilhões e de uma parcela de complementação da União de cerca de R\$ 5,0 bilhões em 2009, quando o FUNDEB estiver totalmente implantando. O universo de beneficiários do Fundo é da ordem de 48 milhões de alunos da Educação Básica em todo o Brasil.

Assim, todos os estados e municípios contribuem em valores relativos da mesma forma para o FUNDO. Com a centralização de todos esses recursos, a divisão dos mesmos é realizada de acordo com o número de alunos que cada ente possui.

Este fato faz com que alguns estados e municípios destinem mais recursos ao Fundo do que recebem do mesmo. Neste caso, ocorre à chamada *perda líquida* do FUNDO e esta pode ser computada nas Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Por outro lado, alguns Municípios, como é o caso do Rio de Janeiro, recebem mais do Fundo do que destinam para a composição do mesmo. Nessa condição ocorre o *ganho líquido*, e este não pode ser computado nas despesas com MDE e deve estar contabilizado na base de cálculos da receita.

Com a criação do FUNDEB foi estabelecido ainda um valor mínimo de transferência de recursos por aluno matriculado, e desta forma se o valor destinado pelos percentuais de impostos estabelecidos para União estados e municípios não for

suficiente para compor um caixa que supra o valor mínimo por aluno a União deverá realizar a complementação até atingir o montante desse mínimo.

A estrutura legal que subsidia a aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é complexa, e não pode ser desassociada da esfera política que envolve toda política pública. Assim, o controle é fundamental nesse contexto.

O principal responsável por esse controle de contas públicas é o Tribunal de Contas. No caso dos Estados e Municípios o Tribunal de Contas do Estado (TCE) assume esse papel. As exceções são dadas pelos Municípios do Rio de Janeiro e São Paulo, já que ambos possuem Tribunais de Contas Próprios.

Os Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios realizam análises detalhadas das contas verificando os gastos por áreas fundamentais, os processos de licitação, o cumprimento dos limites Constitucionais (saúde e educação) bem como os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse capítulo procurou, de forma não exaustiva, ilustrar o grau de alta complexidade da estrutura sobre a qual repousa a aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, abordando, dentre outros temas, os critérios da repartição de recursos entre os entes federativos e a legislação que versa sobre a base de cálculo do índice de MDE, tanto sob a ótica da receita quanto sob a ótica do gasto. Por fim o capítulo buscou abordar ainda, a importância da criação do FUNDEB nesse contexto.

No decorrer deste estudo, o gasto com MDE do Município do Rio de Janeiro será abordado de forma central e para tal será realizado no capítulo 2 uma abordagem sobre a educação no município de 2002 a 2008, através de indicadores e do gasto público. No capítulo 3 será investigado o real gasto com aplicação de recursos em MDE pelo município e as decorrentes consequências dessa aplicação.

CAPÍTULO 2: A EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

2.1 Quantitativos de alunos e escolas:

Segundo dados da Secretaria Municipal de Educação (2008), o Município do Rio de Janeiro, possui 29.668 alunos matriculados nas Creches da Prefeitura, 85.404 na pré-escola, 297.841 alunos no ciclo de formação do ensino fundamental (4º e 5º ano) e 256.319 alunos no 2º segmento do ensino fundamental (6º ao 9º ano).

Além disso, o município tem 6.162 alunos matriculados na educação especial e mais 30.265 na educação de jovens e adultos, totalizando o atendimento de 705.659 alunos matriculados.

Os dados disponibilizados pela Prefeitura do Rio (2008) demonstram ainda que para atender a esse quantitativo de alunos o município conta com 36.523 professores e 13.317 funcionários de apoio administrativo. Em uma estrutura composta por 1.063 escolas, 253 creches municipais e 159 creches conveniadas.

A educação municipal representa 51,51% do ensino no Rio de Janeiro, a educação estadual 21,47% e a privada 25,67%.

A tabela 1 demonstra um comparativo do peso do nível de educação (federal, municipal, estadual ou privada) no ensino total de cada esfera federativa, no caso Município e Estado do Rio de Janeiro e Brasil, no ano de 2006.

TABELA 1

Proporção de Alunos Matriculados em cada esfera do Ensino por ente Federativo

	Federal	Estadual	Municipal	Privada
Município do Rio de Janeiro	1.34 %	21.47 %	51.51 %	25.67 %
Estado do Rio de Janeiro	0.60 %	32.60 %	46.24 %	20.55 %
Brasil	0.18 %	40.90 %	46.23 %	12.69 %

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Confederação Nacional dos Municípios 2006

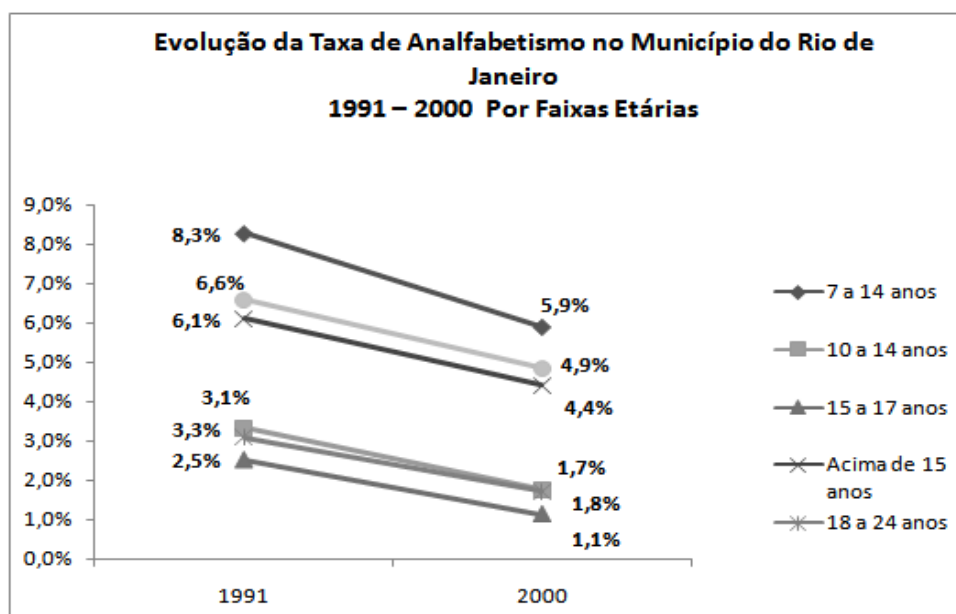
Os dados apresentados na tabela 1 demonstram que o ensino sob responsabilidade Municipal representa o maior peso na educação de todo o Brasil. Ou seja, 46,23% das matrículas escolares existentes no Brasil em 2006 estavam alocadas em escolas Municipais.

Tal fenômeno pode ser justificado pelo fato do quantitativo de alunos no ensino fundamental ser maior do que em outros níveis de ensino, como o médio ou superior. E, como a educação fundamental é constitucionalmente de responsabilidade do município, o peso da educação sob dever municipal é maior em todo o Brasil do que aquela sob o dever estadual (40,9%), ou sob a esfera privada (12,69%).

2.2: Analfabetismo, Nível de escolaridade e Atraso escolar:

No que se refere à taxa de analfabetismo, entendida como a incapacidade de ler ou escrever um pequeno texto, o Município do Rio é um dos mais baixos do país. Essa taxa sofreu uma queda acentuada de 1991 para 2000 (anos quando em decorrência do Censo Demográfico é possível se obter esses dados para todos os municípios), em todas as faixas de idades, como pode ser visualizado no gráfico 1.

GRÁFICO 1



Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Confederação Nacional dos Municípios

Outro dado relevante nesse contexto, é que apesar dessa queda acentuada do analfabetismo, no município do Rio, onde a taxa de sete a 14 anos passa de 8,3 % para 5,9% nesses dez anos, o último nível do analfabetismo é maior quando se compara às áreas metropolitanas do Sul do Brasil (Porto Alegre, 4,76%; Florianópolis, 4,71%) e ainda um pouco acima de São Paulo (5,57%).

Outra forma de se verificar a cobertura da educação de um país é o número de anos de escolaridade de sua população (nível de escolaridade).

Considerando o ciclo de todo o ensino fundamental, e mais a média de três anos de estudo no ensino médio o total seria de 11 anos de estudo.

Segundo Schwartzman (2004) comparando as principais Regiões Metropolitanas, a do Rio de Janeiro tinha o nível de escolaridade mais alto do país em 1991 e em 2000, embora as diferenças fossem menores. Os maiores ganhos de escolaridade no período foram de Curitiba (1,17 anos) e São Paulo (1,14 anos). Em comparação, a região metropolitana do Rio de Janeiro só aumentou a escolaridade média de sua população em 0,82 anos. Este dado mostra que o Rio de Janeiro não estava conseguindo fazer com que seu sistema educacional acompanhasse a evolução que vinha ocorrendo em outras regiões, e, com isso, a posição preponderante que a metrópole do Rio de Janeiro tinha em muitos indicadores começava a se reduzir.

Além disso, quando comparada com outras áreas metropolitanas do país, pode-se dizer que a Cidade do Rio apresenta um padrão de escolaridade mais parecido com as de centros mais pobres, como do Nordeste, do que de centros mais ricos como do centro sul. Tal fato significa que a cidade não tem avançado como deveria no sentido de assegurar que as suas crianças de 7 a 14 anos estejam efetivamente freqüentando a escola de ensino fundamental (Schwartzman, 2004).

Outra maneira importante de medir a qualidade da educação de um local é verificar o atraso escolar dos alunos. No Brasil as taxas de repetência estão entre as maiores do mundo, ocupando a 80ª posição dentre os 129 países ranqueados pelas Nações Unidas. Tal fato pode ser explicado, pois a repetência é um mecanismo de exclusão das crianças que não conseguem acompanhar os cursos, e muitas vezes essas

crianças são oriundas de famílias com menos recursos econômicos e com menor nível de instrução.

Muitas vezes, a repetência causa desestímulo nos alunos que acabam abandonando a escola.

Nos últimos anos, em especial na década de 90, um movimento é central no sentido de tentar corrigir esse problema; a mudança de ano letivo para ciclos de estudo. Estes ciclos estão associados a propostas de promoção automática, avanços progressivos e progressão continuada. No caso do município do Rio de Janeiro, foi criado o sistema de aprovação automática.

Os resultados pedagógicos dessas políticas são poucos conhecidos, e especialmente o do procedimento adotado no Rio de Janeiro passível de inúmeras críticas por parte de pais e educadores, que argumentam que os estudantes eram promovidos sem aprender.

Desta forma, é preciso observar com muita cautela o indicador que mede o atraso escolar dos alunos, pois a qualidade da educação pode ser melhor mesmo que os alunos estejam atrasados desde que estes recebam o apoio educacional necessário.

Ainda segundo Schwartzman (2004) no caso do Município do Rio de Janeiro, a comparação com outras regiões metropolitanas indica que a cidade não acompanhou as demais capitais do sul no esforço de reduzir o atraso escolar se mantendo no perfil de regiões metropolitana do nordeste.

Tal fato se agrava se considerar a política de aprovação automática que foi adotada no mesmo período, e que pelo menos com relação a indicadores deveria reduzir o atraso escolar.

Em síntese, os principais indicadores relativos à educação no município do Rio de Janeiro em 2005 podem ser observados na tabela 2.

TABELA 2

Principais indicadores da Educação no Município do Rio de Janeiro				
	% de Analfabetos de 15 anos ou mais	% de 7 a 14 anos no ensino fundamental	% de 15 a 17 anos no ensino médio	% de 18 a 24 anos no ensino superior
Município (RJ)	4,4%	90,7%	47,4%	15,7%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Confederação Nacional dos Municípios

Os indicadores que medem o percentual de analfabetos bem como o que mede o percentual de crianças no ensino fundamental, são mais importantes para o presente trabalho, pois o objetivo do mesmo é analisar a educação, o gasto público do Município do Rio de Janeiro com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e este ente federativo tem por obrigação legal o atendimento do ensino fundamental.

2.3 O gasto público do Município do Rio com educação:

Segundo a lei nº 4.320, que estabelece normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, o orçamento deve conter a discriminação de receitas e despesas, essas últimas devem seguir a classificação de acordo com funções de governo, que foram atualizadas pela portaria Nº 42 de 14 de Abril de 1999 na qual o Artigo primeiro estabelece:

“Como função, deve entender-se o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.”

Uma maneira eficiente de verificar os gastos de um ente federativo para com alguma área de governo é acompanhar a execução orçamentária das despesas por função.

Desta forma, a tabela 3 apresenta a evolução das despesas com a função educação no município do Rio de Janeiro de 2002 a 2008, com todos os valores corrigidos monetariamente (IPCA-E) para preços de dezembro de 2008.

TABELA 3

DESPESA COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO			Em R\$ MIL
Exercício	Inicial	Empenhado	Liquidado
2002	2.175.655	2.365.270	2.348.977
2003	2.289.992	2.360.216	2.360.216
2004	1.736.473	1.662.846	1.662.846
2005	1.880.994	1.753.704	1.753.704
2006	1.953.410	1.809.342	1.809.342
2007	1.943.938	1.908.703	1.837.605
2008	2.084.681	2.287.820	2.153.548

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro de 2002 à 2008

A Tabela apresenta a dotação inicial (prevista na Lei orçamentária anual de cada exercício), o empenho e a liquidação. Pode-se notar que em alguns exercícios tais como os de 2002, 2003 e 2008 o empenho com a função educação foi maior do que a previsão inicial. Nos outros anos demonstrados o movimento contrário pode ser percebido.

Tal fato ocorre devido à margem de remanejamento que o poder legislativo concede ao poder executivo para que este último possa alterar a alocação de um percentual definido de recursos do orçamento sem que seja necessária a aprovação do legislativo.

Assim, quando o empenho demonstrado na tabela 3 é maior comparado com a dotação inicial, significa que o governo alocou ao longo do exercício mais recursos para a educação do que estava previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por outro lado, nos outros anos nota-se que o governo alocou menos recursos em educação do que estava previsto na LOA. Tal fato é possível pois no Brasil o orçamento é indicativo e não impositivo e dessa maneira não existe a obrigação de executar aquilo que está previsto na lei.

No contexto da análise de gastos com a educação, algumas observações são relevantes. Os gastos com a função educação não necessariamente estão todos alocados na Secretaria Municipal de Educação. No caso do Município do Rio, essa função

também pode ser encontrada na Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, bem como na Secretaria Municipal de Assistência social.

Além disso, é fundamental observar que os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não correspondem exatamente ao gasto para com a função educação. A despesa com MDE são estabelecidas pelas subfunções alocadas dentro da função (e também classificadas pela lei N°4.320), e devem seguir as características já demonstradas no capítulo inicial deste estudo.

Outra forma importante de analisar o gasto de um ente federativo com a educação é verificar o peso do gasto liquidado com essa função em toda a despesa executada pelo ente. Assim, a tabela 4 apresenta essa evolução deste de 2002 a 2008.

TABELA 4

Gastos com Educação (função) no Município do Rio de Janeiro 2002 a 2008

Em R\$mil Valores a preços de DEZ 2008

Exercício	Despesa Executada Total	Despesa Executada Função Educação	% Despesa Educação / Despesa Total
2002	9.591.114	2.348.977	24,49%
2003	9.402.258	2.360.216	25,10%
2004	9.325.139	1.662.846	17,83%
2005	8.870.132	1.753.704	19,77%
2006	9.191.014	1.809.342	19,69%
2007	10.054.744	1.837.605	18,28%
2008	10.717.077	2.153.548	20,09%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro de 2002 à 2008

No período analisado, enquanto a média de crescimento real (os valores estão corrigidos monetariamente a preços de dezembro de 2008) das despesas totais é de 2% o crescimento médio da execução da despesa com educação é de 0%.

Tal média é influenciada pelo ano de 2004, quando a despesa total apresenta uma redução de 1% enquanto a execução da despesa com a função educação cai 30%.

Outro ponto importante é que, ao comparar o crescimento de 2002 para 2008, nota-se que a execução real da despesa total apresenta um aumento de 11,7% enquanto o crescimento do gasto com a função educação aponta para a queda de 8,3%.

Os dados apresentados indicam que o gasto com educação nos últimos seis anos não vem se aproximando do patamar de cerca de 25% do gasto total, como ocorria em 2002 e 2003, fato que pode indicar que a prioridade política do governo não estava focada na educação, tendo em vista que é a execução do orçamento público que reflete as políticas públicas dos governos.

Em que pese a importância das análises até aqui apresentadas por meio de indicadores e da avaliação do gasto público com a educação, tal abordagem não se configura suficiente para avaliar o objetivo central proposto por esse estudo; o de analisar a aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e desta forma verificar se o município do Rio cumpre com suas obrigações constitucionais.

Para tal, o próximo capítulo, tem como foco essa análise mais central, verificando o cumprimento da aplicação de tal mínimo constitucional no Rio de Janeiro de 2002 a 2008.

CAPÍTULO 3: APLICAÇÃO DE RECURSOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO- UM ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DO RIO D JANEIRO

3.1: Legislação referente aos Demonstrativos de Aplicação de recursos em MDE

Segundo o artigo 72, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, as receitas e despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (especificadas no capítulo 1 deste estudo), devem ser apuradas e publicadas em relatórios tais como o Relatório Resumido da Execução Orçamentária como determina o artigo 165 da Constituição Federal.

Assim, os quadros de aplicação de recursos em MDE, compõem o Anexo X do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e deve ser publicado bimestralmente por todo ente federativo.

Para orientar, padronizar e legalizar esse demonstrativo a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) criou, por meio de portarias, Manuais para o seu preenchimento=

Assim, a última portaria publicada nesse sentido, de Nº 559, de 21 de agosto de 2007, estabelece em seu anexo 1.1:

“O Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino apresenta os recursos públicos destinados à educação provenientes da receita resultante de impostos e das receitas vinculadas ao ensino, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino por vinculação de receita, os acréscimos ou decréscimos nas transferências do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, o cumprimento dos limites constitucionais e outras informações para controle financeiro”

Neste sentido, o citado manual vai estabelecer no anexo 1.1.3 as instruções de preenchimento do quadro referente ao Anexo X (indicado no apêndice 1 deste estudo) para os Municípios. Desta maneira, são detalhadas todas as etapas do preenchimento, especificando de forma minuciosa cada linha a ser preenchida, cada receita e cada despesa e a forma como estas devem ser computadas.

Assim, é com base nesse manual que o Município do Rio de Janeiro deveria elaborar seu Anexo X do RREO, demonstrando por meio deste, sua aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

No entanto, a análise de tais relatórios do Município do Rio, aponta para algumas incorreções claras dessas instruções.

O Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro (TCMRJ), órgão responsável pela verificação dessas contas, aponta algumas dessas inconsistências. Contudo, em alguns períodos, por meio de acordos entre o Tribunal e o poder executivo, outras inconsistências são flexibilizadas na tentativa de corrigi-las sem que seja necessário apontar para o descumprimento da legislação.

3.2 Os pareceres prévios do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

Uma análise detalhada dos pareceres emitidos pelo TCMRJ relativos às contas de 2002 a 2008 demonstram algumas das incorreções supracitadas.

De 2002 a 2006, o Município do Rio incluiu em sua contabilização das despesas com MDE o pagamento de inativos e pensionistas da educação.

Segundo o Parecer prévio do TCMRJ com relação às contas do exercício de 2002, a inclusão dos gastos com inativos como componente das aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não é amparada pelo artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, apesar do Município proceder.

Desta forma, o TCMRJ recomenda que as despesas com inativos não apareçam discriminadas nos relatórios. Entretanto, mesmo com esta recomendação sendo efetuada desde 2002, até o exercício de 2006 a contabilização de inativos também era realizada, e por essa razão o percentual do limite constitucional apresentado pela Prefeitura era distorcido em todos esses anos.

Além disso, de 2002 a 2005 a Prefeitura do Rio não incluiu na base de cálculos de suas receitas a arrecadação com multas, juros e mora dos impostos. Segundo o parecer das contas de 2005, o valor relativo às multas e juros de impostos deverá compor a base de cálculo da aplicação de recursos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para fins da Constituição Federal e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Tal fato ocorre, pois a multa por atraso do pagamento do IPTU, por exemplo, refere-se diretamente ao tributo, e assim a legislação tributária a compreende como tal.

Outro ponto de incorreção das contas refere-se à inclusão de despesas indevidas na base de cálculo de MDE. Tal falha ocorreu em todos os exercícios analisados. Na maioria dos casos esta ocorre devido à inclusão de despesas consideradas pela classificação legal como de assistência social.

Estas despesas foram realizadas pela Fundação Lar Escola São Francisco de Paula- (FUNLAR) e referem-se à gratificação do sistema de assistência social ou a merenda. É importante ressaltar que algumas despesas executadas pela FUNLAR podem ser consideradas como de MDE (desde que sigam as normas especificadas pela LDB detalhadas no capítulo 1 desse estudo), contudo, outras, como as apontadas acima pelo TCMRJ não pertencem às despesas relativas ao ensino.

Em alguns exercícios a Prefeitura incluiu também de forma incorreta alguns gastos com esporte e lazer na base de cálculo.

As despesas com Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, possuem uma normatização, para que estas possam fazer referência somente a ações que se dedicam plenamente ao ensino. Neste caso, despesas com assistência social e esporte e lazer podem ser benéficas a sociedades, porém não estão vinculadas ao ensino.

Os relatórios apontam ainda para mais uma questão recorrente que interfere no cálculo do percentual limite: os restos a pagar. Como a base de cálculo é feita em cima da despesa liquidada, é possível que parte desta despesa seja realizada no final do exercício e fique inscrita em restos a pagar para ser pago no exercício seguinte.

Como parte desses restos a pagar, que já foi contabilizado para a apuração do índice como despesa, pode ser cancelada no exercício seguinte, o que ocorre de maneira recorrente, o percentual de aplicação apurado em um exercício tem que ser revisto e corrigido no ano seguinte, eliminando-se do cálculo os restos a pagar cancelados.

Todas as incorreções apontadas até aqui alteram o percentual demonstrado pela Prefeitura do Rio de Janeiro em suas contas. Para verificar tais alterações a tabela 5 apresenta uma comparação dos percentuais exibidos pela Prefeitura, com e sem inativos, como era realizada de 2002 a 2006 e do percentual apontado pelo Tribunal de Contas do Município após a correção de todas as falhas acima apontadas.

No entanto, é preciso ressaltar que essa tabela não considera a questão da contabilização do ganho com FUNDEB, já que foi flexibilizada por acordo entre a Prefeitura e o TCMRJ, questão que será aprofundada no tópico 3.3 deste estudo.

TABELA 5

Comparação índice contabilizado pela prefeitura do Município do Rio de Janeiro e índice corrigido pelo Tribunal de Contas

Exercício	Índice apontado pela prefeitura do Rio de Janeiro		Índice corrigido pelo TCMRJ*
	Com inativos	Sem inativos	
2002	35,96%	26,37%	25,66%
2003	38,36%	28,11%	27,16%
2004	34,09%	25,76%	24,98%
2005	33,74%	25,66%	25,10%
2006	34,57%	25,41%	25,10%
2007	n.d	27,27%	24,60%
2008	n.d	28,91%	23,84%

* não leva em conta a contabilização do ganho com o FUNDEB

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro e Relatórios do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro de 2002 a 2008

A tabela demonstra que segundo o Tribunal de Contas do Rio de Janeiro, mesmo sem levar em consideração as incorreções quanto a contabilização do Ganho do FUNDEB, o Município do Rio de Janeiro não cumpriu por três exercícios (2004, 2007 e 2008) a aplicação do percentual mínimo de 25% de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Desta forma, para o ano de 2004 a necessidade de aplicação adicional de recursos para cumprir o índice é de R\$ 749 mil, já em 2007 seriam necessários, R\$ 25,2 milhões, e em 2008 R\$ 108 milhões.

Mesmo relatando que o Município não cumpriu com a Constituição, desrespeitando as normas estabelecidas e reduzindo desta forma o gasto com a educação no Município do Rio, os pareceres dos conselheiros do Tribunal de Contas do Município são favoráveis à aprovação das contas, estabelecendo apenas recomendações para que as falhas possam ser corrigidas.

De acordo com o Fórum Popular do Orçamento (2007), citando parecer do Tribunal de Contas Paulista, “....o não-atendimento aos mínimos da Educação tem sido o principal motivo para a negação das contas dos Prefeitos”. Dessa forma, não basta que o TCM-RJ apenas recomende ajustes nas contas. Se os limites constitucionais não estão sendo cumpridos, é preciso que as contas sejam rejeitadas para que os responsáveis sejam punidos e a sociedade seja beneficiada com uma educação de melhor qualidade.

3.3 A problemática da contabilização do Ganho do FUNDEB

De acordo com o Manual da Secretaria do Tesouro Nacional que estabelece as normas para a contabilização do mínimo de 25% de aplicação de recursos em MDE, algumas deduções da despesa computada devem ser realizadas.

A principal delas refere-se à dedução das despesas custeadas com a complementação do FUNDEB no exercício, cuja discriminação é determinada no manual:

“Nesta linha, registrar a aplicação dos recursos provenientes da complementação da União. Tal valor deverá ser igual ou menor que o obtido no item- Complementação da União ao FUNDEB. Será igual quando todo o recurso recebido como complementação for integralmente aplicado no exercício e menor quando a aplicação não for integral. Como o Ente deverá aplicar em MDE percentuais mínimos de sua receita estabelecidos constitucionalmente, os recursos decorrentes da complementação da União, assim como as respectivas despesas, devem ser deduzidas do cálculo. Assim sendo, deve-se deduzir o valor da complementação efetivamente aplicada no exercício. Para fins de interpretação, o sinal positivo representa uma dedução”.

Os entes federativos podem ter *ganho líquido* ou *perda líquida* com o FUNDEF/FUNDEB, (já detalhados no capítulo 1 deste estudo). No caso do Município do Rio de Janeiro em todos os exercícios há ganho com o FUNDEB, ou seja, o valor que o Município deduz de seus impostos para a composição do Fundo é menor do que recebe ao todo com o mesmo.

Tal fato ocorre, pois o quantitativo de alunos da cidade do Rio de Janeiro é superior à média nacional (conforme a Tabela 1), além de apresentar, segundo a Secretaria Municipal de Educação a maior rede de ensino municipal de todo o país. E desta forma, como o FUNDEB, é calculado com referência no número de alunos, o valor para cobrir essa necessidade é maior do que o valor arrecadado constitucionalmente para o Fundo.

Tendo em vista tal fato, o Rio de Janeiro deveria reduzir do cálculo de suas despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino todas as despesas provenientes desse ganho com o FUNDEB. Ou seja, se, por exemplo, o Município arrecadou R\$1 bilhão com o FUNDEB e deduziu de seus impostos R\$500 milhões para a composição do Fundo, o Ganho líquido do município é de R\$500 mil. Assim o valor gasto com MDE cuja origem seja essa receita deve ser deduzido da base de cálculo do índice constitucional.

Contudo, tal fato não ocorreu em nenhum dos exercícios analisados. O Tribunal de Contas do Município aponta para essa questão, mas nos exercícios de 2002 a 2005 alega que a mesma estaria ainda sendo estudada e pendente de resolução por parte do Tribunal.

Em 2006, o TCMRJ, realizou junto ao poder executivo um acordo aprovado em plenário, de que nos exercícios de 2006 e 2007 iria ser permitido que o ganho com o FUNDEB não fosse deduzido e que, a partir do exercício de 2008, este seria deduzido de forma gradual, sendo 25% em 2008, 50% em 2009, 75% em 2010 e 100% a partir de 2011.

Assim, o município recebeu do órgão responsável pela fiscalização de suas contas uma flexibilidade no cálculo de seu índice constitucional.

Para medir o valor de tal impacto, ou seja, o quanto o município deixa de aplicar na educação devido a não dedução do gasto com o FUNDEF/ FUNDEB, é preciso em primeiro lugar observar o valor do ganho com o fundo.

Para tal a Tabela 6 demonstra o valor nominal que o município deduz para o FUNDEB, o valor que o município arrecada com o mesmo e o ganho obtido com o fundo.

TABELA 6

Município do Rio de Janeiro FUNDEF/FUNDEB			
Receita Arrecadada, Contribuição e Resultado Líquido			
Valores nominais Em R\$mil			
Exercício	Receita arrecadada com o FUNDEF/FUNDEB (A)	Contribuição do Município para o FUNDEF/FUNDEB (B)	Ganho com o FUNDEB/FUNDEF (A) - (B)
2002	522.457	154.813	367.644
2003	560.900	161.105	399.796
2004	644.698	191.282	453.416
2005	681.275	197.608	483.667
2006	735.857	206.941	528.916
2007	820.915	244.808	576.108
2008	1.019.252	342.191	677.061

Assim, pode-se observar que a receita arrecadada com o FUNDEB/FUNDEF é significativamente maior do que a contribuição do município do Rio com o mesmo. Tal fato evidencia a necessidade de exclusão do ganho do Fundo da base de cálculo do índice constitucional já que a aplicação de recursos na Educação é obrigação legal do ente federativo, e independente da criação do fundo. Como afirma a ressalva B do Parecer Prévio do TCMRJ (2006):

“O município tem a obrigação de aplicar, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma prevista no artigo 212 da constituição federal, no mínimo 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, não ficando isento em virtude da instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, nos termos do art.8, da Lei nº9.424, de 24 de Dezembro de 1996”

Tendo em vista a importância dessa dedução, a Tabela 7 demonstra uma simulação do impacto que esta teria no índice constitucional de MDE.

Para tal, foram utilizadas as despesas calculadas com os ajustes do TCMRJ e as receitas com a dedução das transferências adicionais do FUNDEF/FUNDEB também com todas as correções apontadas. Depois desse procedimento se eliminou o ganho do Fundo da base de cálculo para dividi-lo pela receita e obter um novo percentual de índice constitucional, estando este de acordo com o estabelecido pela constituição e regulamentado pelo manual de preenchimento do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da Secretaria do Tesouro Nacional.

TABELA 7**Município do Rio de Janeiro aplicação de Recursos em MDE com a exclusão do ganho do FUNDEF/FUNDEB**

Valores nominais Em R\$mil

Exercício	Receita total para composição do índice de MDE (A)	Despesa total para composição do índice de MDE computando ganho (B)	Despesa custeada com ganho FUNDEB (C)	Despesa Total deduzido o ganho (D) = (B) - (C)	Índice corrigido sem o ganho (D)/(A)
2002	3.549.136	1.013.813	367.644	646.169	18,21%
2003	3.821.056	1.146.261	399.796	746.465	19,54%
2004	4.373.089	1.207.942	453.416	754.526	17,25%
2005	4.824.975	1.341.837	483.667	858.170	17,79%
2006	5.193.234	1.441.166	528.916	912.250	17,57%
2007	5.675.865	1.542.849	576.108	966.741	17,03%
2008	6.651.995	1.915.544	677.061	1.238.483	18,62%

Fonte: Elaboração Própria a partir de dados da Prestação de Contas do Município do Rio de Janeiro e Relatórios do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro de 2002 a 2008

Como pode ser observado, se as prestações de contas do Município do Rio de Janeiro seguissem as normas legais para o cálculo de seu índice constitucional, em nenhum dos exercícios analisados o percentual de 25% seria cumprido.

Tal fato, fez com o que o município deixasse de realizar uma aplicação de cerca de R\$8,5 bilhões em seu ensino. O prefeito que liderava a Prefeitura em todos os exercícios analisados não respondeu legalmente por essa defasagem, pois as contas da Prefeitura receberam pareceres favoráveis do TCMRJ e foram aprovadas em todos os exercícios pelo poder legislativo.

CONCLUSÃO:

A legislação brasileira prevê a vinculação de recursos para saúde e educação, com objetivo de garantir o direito do cidadão de acesso a essas políticas públicas.

O presente estudo procurou analisar o cumprimento da vinculação de recursos destinadas a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no período de 2002 a 2008 no Município do Rio de Janeiro. E para tal observou a legislação pertinente para a classificação dessas receitas e despesas vinculadas ao ensino.

Por meio de acompanhamento dos relatórios do Tribunal de Contas do Município do Rio pode-se verificar que o Município não cumpriu por três exercícios a aplicação do mínimo de 25% em MDE.

Ainda assim, não houve qualquer tipo de punição aos gestores responsáveis por essas contas, já que o TCMRJ emitiu pareceres favoráveis as mesmas, que foram aprovados pelo poder legislativo.

Além disso, o TCMRJ, realizou um acordo com o poder executivo para flexibilizar a contabilização dos recursos, permitindo que o município não deduzisse da base de cálculo os ganhos do FUNDEF/FUNDEB. Tal acordo faz com que a despesa computada para cálculo do limite mínimo seja maior do que ela seria se as normas fossem respeitadas.

Dessa maneira, foi realizada uma simulação para verificar o real percentual aplicado na educação se o município cumprisse com toda a determinação legal.

Essa simulação demonstrou que em nenhum exercício o Município do Rio de Janeiro aplicou os 25% exigidos na educação.

Apesar de tal fato ser facilmente demonstrado, e de existirem relatórios e pareceres que comprovam que o Município não vem cumprindo com a constituição federal, nenhuma modificação ocorreu, nenhum gestor foi penalizado.

No Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, existe uma ação que busca interferir em tal realidade.

Pode-se concluir que a educação do município do Rio de Janeiro não evoluiu no período analisado, tal como comparado com outras metrópoles, nos seus índices de analfabetismo e escolaridade, demonstrados no capítulo 2.

Tal fato pode estar diretamente relacionado à redução de recursos aplicados no ensino.

O Município do Rio de Janeiro não cumpre com o que estabelece a Constituição de 1988 em relação à aplicação de recursos no ensino. Assim, os direitos dos cidadãos de acesso a uma educação pública gratuita e de qualidade ficam diretamente comprometidos.

Análises mais detalhadas devem ser desenvolvidas no intuito de medir o impacto positivo que esses recursos poderiam gerar na melhoria da qualidade da educação, e dos indicadores analisados como complemento aos pontos discutidos no presente estudo.

APÊNDICE 1:

ANEXO X – Modelo de Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – Manual da STN

Tabela 19B - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE - MUNICIPIOS

<div> <div><ENTE DA FEDERAÇÃO></div> <div>RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</div> <div>DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE</div> <div>ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL</div> <div><PERÍODO DE REFERÊNCIA></div> </div>					
RREO - ANEXO X (Lei nº9.394/1996, art. 72)					R\$ 1,00
RECEITAS DO ENSINO					
RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
1- RECEITAS DE IMPOSTOS					
1.1- Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU					
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPTU					
Divida Ativa do IPTU					
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Divida Ativa do IPTU					
1.2- Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> – ITBI					
Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> – ITBI					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITBI					
Divida Ativa do ITBI					
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Divida Ativa do ITBI					
1.3- Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS					
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ISS					
Divida Ativa do ISS					
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Divida Ativa do ISS					
1.4- Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF					
Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF					
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF					
Divida Ativa do IRRF					
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Divida Ativa do IRRF					
2- RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS					
2.1- Cota-Parte FPM					
2.2- Cota-Parte ICMS					
2.3- ICMS-Desoneração – L.C. nº87/1996					
2.4- Cota-Parte IPI-Exportação					
2.5- Cota-Parte ITR					
2.6- Cota-Parte IPVA					
2.7- Cota-Parte IOF-Ouro					
3- TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1 + 2)					
OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
4- TRANSFERÊNCIAS DO FNDE					
4.1- Transferências do Salário-Educação					
4.2- Outras Transferências do FNDE					
5- TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DESTINADAS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO					
6- RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADA À EDUCAÇÃO					
7- OUTRAS RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO					
8- TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7)					
FUNDEB					
RECEITAS DO FUNDEB	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
9- RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB					
9.1- Cota-Parte FPM Destinada ao FUNDEB – (16,66% de 2.1)					
9.2- Cota-Parte ICMS Destinada ao FUNDEB – (16,66% de 2.2)					
9.3- ICMS-Desoneração Destinada ao FUNDEB – (16,66% de 2.3)					
9.4- Cota-Parte IPI-Exportação Destinada ao FUNDEB – (16,66% de 2.4)					
9.5- Cota-Parte ITR Destinada ao FUNDEB – (6,66% de 2.5)					
9.6- Cota-Parte IPVA Destinada ao FUNDEB – (6,66% de 2.6)					
10- RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB					
10.1- Transferências de Recursos do FUNDEB					
10.2- Complementação da União ao FUNDEB					
10.3- Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB					
11- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (10.1 – 9)					
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (11) > 0] = ACRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB					
[SE RESULTADO LÍQUIDO DA TRANSFERÊNCIA (11) < 0] = DECRÉSCIMO RESULTANTE DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB					
DESPESAS DO FUNDEB	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100
12- PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO					
12.1- Com Educação Infantil					
12.2- Com Ensino Fundamental					
13- OUTRAS DESPESAS					
13.1- Com Educação Infantil					
13.2- Com Ensino Fundamental					
14- TOTAL DAS DESPESAS DO FUNDEB (12 + 13)					
15- MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO COM EDUCAÇÃO INFANTIL E ENSINO FUNDAMENTAL (12 / 10) x 100%					

CÁLCULO DO LIMITE MÍNIMO COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (b)	% (c) = (b/a)x100
16- IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE (25% de 3) ¹					
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100
17- EDUCAÇÃO INFANTIL					
17.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB					
17.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos					
18- ENSINO FUNDAMENTAL					
18.1- Despesas Custeadas com Recursos do FUNDEB					
18.2- Despesas Custeadas com Outros Recursos de Impostos					
19- ENSINO MÉDIO					
20- ENSINO SUPERIOR					
21- ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR					
22- OUTRAS					
23- TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (17 + 18 + 19 + 20 + 21 + 22)					
DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL			VALOR		
24- RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB = (11)					
25- DESPESAS CUSTEADAS COM A COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO					
26- RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO ²					
27- DESPESAS VINCULADAS AO SUPERÁVIT FINANCEIRO DO ACRESCIMO E DA COMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB DO EXERCÍCIO ANTERIOR					
28- CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO = (37g)					
29- RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDEB ATÉ O BIMESTRE = (38.3)					
30- TOTAL DAS DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITE CONSTITUCIONAL (24 + 25 + 26 + 27 + 28 + 29)					
31- MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO ³					
[(17 + 18) – (30) / (3)] x 100%					
OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DESTINADOS À MDE	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (d)	DESPESAS LIQUIDADAS		
			No Bimestre	Até o Bimestre (e)	% (f) = (e/d)x100
32- CONTRIBUIÇÃO SOCIAL DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO					
33- RECURSOS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO					
34- OUTROS RECURSOS DESTINADOS À EDUCAÇÃO					
35- TOTAL DAS OUTRAS DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS DESTINADOS À MDE (32 + 33 + 34)					
36- TOTAL DAS DESPESAS COM ENSINO (23 + 35)					
OUTRAS INFORMAÇÕES PARA CONTROLE FINANCEIRO					
RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	SALDO ATÉ O BIMESTRE		CANCELADO EM <EXERCÍCIO>(g)		
37- RESTOS A PAGAR DE DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO					
FLUXO FINANCEIRO DOS RECURSOS DO FUNDEB			VALOR		
38- SALDO FINANCEIRO DO FUNDEB EM 31 DE DEZEMBRO DE <EXERCÍCIO ANTERIOR>					
38.1- (+) INGRESSO DE RECURSOS DO FUNDEB ATÉ O BIMESTRE					
38.2- (-) PAGAMENTOS EFETUADOS ATÉ O BIMESTRE					
38.3- (+) RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DOS RECURSOS DO FUNDEB ATÉ O BIMESTRE					
39- (=) SALDO FINANCEIRO DO FUNDEB NO EXERCÍCIO ATUAL					

FONTE:

¹ Caput do artigo 212 da CF/1988

² Os valores referentes à parcela dos Restos a Pagar inscritos sem disponibilidade financeira vinculada à educação deverão ser informados somente no RREO do último bimestre do exercício.

³ Limites mínimos anuais a serem cumpridos no encerramento do exercício, no âmbito de atuação prioritária, conforme Lei 9.394/96, art. 11, V.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREMAEKER, François. **A Reforma Tributária e seus impactos nos orçamentos do estado do Rio de Janeiro, e nos municípios do Rio e Niterói.** Jornal dos Economistas, Rio de Janeiro. Nº228, p.14-15. Julho 2008.

CHALFUN, Nelson. **Descentralização Tributária e Fiscal sob a visão econômica do federalismo.** Revista Economia e Sociedade, Campinas. V. 14, n.1 (24), p. 131-158. Janeiro/Junho 2005.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS Disponível em <http://www.cnm.org.br/dado_geral/brmain.asp>. Acesso em 27/12/2009.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Editora Saraiva, 38º edição, atualizada e ampliada. 2008

CONTROLADORIA GERAL DO RIO DE JANEIRO. **Classificador da Receita e da Despesa**, 2008. Disponível em <<http://www.cgm.rj.gov.br>> -Acesso em 15/03/2009-

FÓRUM POPULAR DO ORÇAMENTO. **Cartilha “De Olho no Orçamento”**. 2º ed. Rio de Janeiro, 2002.

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, **Lei complementar nº 101 de 4 de maio de 2000**. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>> -Acesso em 15/11/2009.

LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO, Lei nº9. 394 de 20 de Dezembro de 1996. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/LEIS/l9394.htm>>- Acesso em 15/11/2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO, Informações relativas ao FUNDEB. Disponível em <www.mec.gov.br> Acesso em 22/12/2009.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Manual de Elaboração do Anexo X - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino **MDE do Relatório Resumido da Execução Orçamentária**, Portaria nº 633 de 30 de

agosto de 2006. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/>> - Acesso em 15/11/2009.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/sme/>> Acesso em 30/12/2009.

SCHWARTZMAN, Simon. **A educação no Rio de Janeiro, análise comparada dos resultados dos Censos Demográficos de 1991 e 2000.** Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS). 2004

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2002, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXVII– Suplemento ao nº58. Publicado Terça Feira, 15 de Abril de 2003

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2003, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXVIII – Suplemento ao nº75. Publicado Segunda feira, 18 de Abril de 2004.

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2004, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXIX – Suplemento ao nº69. Publicado Segunda feira, 18 de Abril de 2005.

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2005, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXXX – Suplemento ao nº78. Publicado Segunda feira, 20 de Abril de 2006.

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2006, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXXXI – Suplemento ao nº85. Publicado Quarta feira, 24 de Abril de 2007.

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2007, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXXXII – Suplemento ao nº75. Publicado Sexta Feira, 17 de Abril de 2008.

PRESTAÇÃO DE CONTAS 2008, Diário da Câmara Municipal do Rio de Janeiro. Ano XXXXIII – Suplemento ao nº73. Publicado Sexta Feira, 18 de Abril de 2009.

RELATÓRIO DAS CONTAS DE GESTÃO 2002 A 2008, Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Disponível em < www.tcm.rj.gov.br>. Acesso em 20/12/2009.